

- 8. FEB. 2012

Rvp 21091/2012

Skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach Detašované pracovisko Bratislava	
Došlo:	08-02-2012
Podacie číslo:	34/2012
Prílohy:	1
vydavuje:	

1482W
Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

Podané osobne

V Bratislave, dňa 3. 2. 2012

**Návrh
na začatie konania o súlade právnych predpisov**

Navrhovateľa: Skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky uvedených
a podpísaných v prílohe k tomuto návrhu,

zastúpeného: JUDr. Pavlom Hrušovským, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky

v zmysle článku 125 ods. 1 písm. a) a článku 125 ods. 1 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky v spojitosti s § 18 ods. 1 písm. a), § 26 a § 37 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.

Listina s podpismi navrhovateľa
vrátane splnomocnenia

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“),

v zmysle článku 125 ods. 1 písm. a) a článku 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) v spojitosti s § 18 ods. 1 písm. a) a § 37 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov podáva skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

**návrh
na začatie konania o súlade**

zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov, ustanovenia § 6 ods. 12 písm. g) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v znení neskorších predpisov a ustanovenia § 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády Slovenskej republiky o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov, ktoré nie sú v súlade s ustanoveniami článkov 42 a 55 ods. 2 Ústavy SR v spojitosti s článkom 12 ods. 2 Ústavy SR a článkom 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd.

Odôvodnenie

I.

Financovanie škôl a školských zariadení podľa súčasnej právnej úpravy

Financovanie škôl a školských zariadení upravuje súčasná legislatíva vo viacerých právnych predpisoch. Medzi uvedené právne predpisy patrí:

- a) zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení (ďalej len „zákon o financovaní“),
- b) zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu z dane z príjmov územnej samosprávy (ďalej len „zákon o rozpočtovom určení“),
- c) nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy (ďalej len „nariadenie o rozdeľovaní výnosu dane“),
- d) zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve (ďalej len „zákon o štátnej správe v školstve“).

Ad a)

Základným právnym predpisom, ktorý upravuje financovanie škôl a školských zariadení je zákon o financovaní. Úvodné ustanovenia¹ vymedzujú pôsobnosť zákona, z ktorého vyplýva, že **predmetný zákon sa nevzťahuje na financovanie súkromných a cirkevných školských zariadení**. Tento záver potvrdzuje aj obsah právneho predpisu, ktorého ustanovenia na rozdiel od financovania verejných školských zariadení financovanie súkromných a cirkevných školských zariadení neupravujú. **Odlíšný právny stav sa predpokladá v prípade škôl** (súkromných, cirkevných a verejných), ktorých financovanie je v tomto zákone upravené.

§ 2 ods. 1 zákona o financovaní Zdroje financovania verejných škôl, verejných materských škôl a verejných školských zariadení	§ 2 ods. 2 zákona o financovaní Zdroje financovania cirkevných škôl a súkromných škôl
a) prostriedky zo štátneho rozpočtu v rozpočtovej kapitole Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „kapitola ministerstva“),	a) prostriedky zo štátneho rozpočtu v kapitole ministerstva
b) prostriedky z rozpočtov obcí a prostriedky z rozpočtov vyšších územných celkov	
c) prostriedky od iných fyzických osôb a právnických osôb za prenájom priestorov a zariadenia škôl alebo školských zariadení v čase, keď sa nevyužívajú na výchovno-vzdelávací proces	b) prostriedky od iných fyzických osôb a právnických osôb za prenájom priestorov a zariadenia škôl v čase, keď sa nevyužívajú na výchovno-vzdelávací proces
d) zisk z podnikateľskej činnosti	c) zisk z podnikateľskej činnosti
e) príspevky od žiakov, rodičov alebo inej osoby, ktorá má voči žiakovi vyživovaciu	d) príspevky od zriaďovateľov

¹ § 1 zákona o financovaní

povinnosť, na čiastočnú úhradu nákladov spojených s hmotnou starostlivosťou v školách a v školských zariadeniach	
f) vo vybraných školských zariadeniach príspevky od žiakov, rodičov alebo inej osoby, ktorá má voči žiakovi vyživovaciu povinnosť, na čiastočnú úhradu nákladov na výchovu a vzdelanie	e) príspevky od žiakov, rodičov alebo inej osoby, ktorá má voči žiakovi vyživovaciu povinnosť, na úhradu nákladov na výchovu a vzdelanie
g) príspevky od zamestnávateľov a zamestnávateľských zväzov	f) príspevky od zamestnávateľov a zamestnávateľských zväzov
h) príspevky a dary	g) príspevky a dary
i) iné zdroje podľa osobitného predpisu ²	h) iné zdroje podľa osobitného predpisu ³ .

Zákon o financovaní na jednej strane veľmi podrobne upravuje systém financovania verejných škôl a verejných školských zariadení, na strane druhej upravuje financovanie súkromných a cirkevných škôl a podmienky pridelenia finančných prostriedkov, avšak vymedzenie zdrojov financovania, postupov a podmienok pridelenia finančných prostriedkov pre súkromné a cirkevné školské zariadenia v uvedenej právnej úprave absentujú.

Zdroje financovania verejných školských zariadení	Zdroje financovania súkromných a cirkevných školských zariadení
§2 ods. 1 zákona o financovaní	
a) prostriedky zo štátneho rozpočtu v rozpočtovej kapitole Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „kapitola ministerstva“),	
b) prostriedky z rozpočtov obcí a prostriedky z rozpočtov vyšších územných celkov	
c) prostriedky od iných fyzických osôb a právnických osôb za prenájom priestorov a zariadenia škôl alebo školských zariadení v čase, keď sa nevyužívajú na výchovno-vzdelávací proces	
d) zisk z podnikateľskej činnosti	
e) príspevky od žiakov, rodičov alebo inej osoby, ktorá má voči žiakovi vyživovaciu povinnosť, na čiastočnú úhradu nákladov spojených s hmotnou starostlivosťou v školách a v školských zariadeniach	
f) vo vybraných školských zariadeniach príspevky od žiakov, rodičov alebo inej osoby, ktorá má voči žiakovi vyživovaciu povinnosť, na čiastočnú úhradu nákladov na výchovu a vzdelanie	

² Napríklad § 24 zákona č. 523/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov, § 476 až 480 Občianskeho zákonníka

³ Napríklad § 476 až 480 Občianskeho zákonníka, ktorý upravuje dedenie

g) príspevky od zamestnávateľov a zamestnávateľských zväzov	
h) príspevky a dary	
i) iné zdroje podľa osobitného predpisu ⁴	
	<p>§ 6 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve</p> <p>Obec v období rokov 2011 až 2013 poskytne na žiaka cirkevnej základnej umeleckej školy, žiaka súkromnej základnej umeleckej školy, poslucháča cirkevnej jazykovej školy, poslucháča súkromnej jazykovej školy, dieťa cirkevnej materskej školy, dieťa súkromnej materskej školy, dieťa cirkevného školského zariadenia a dieťa súkromného školského zariadenia dotáciu najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej školy, dieťa materskej školy a dieťa školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti obce; v cirkevných zariadeniach školského stravovania a v súkromných zariadeniach školského stravovania dotáciu najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku podľa písmena d) druhého bodu na stravovanie žiaka školy v zriaďovateľskej pôsobnosti obce.</p>

Nakoľko sú súkromné a cirkevné školské zariadenia na rozdiel od verejných úplne vyňaté z možnosti získania finančných prostriedkov z vyššie uvedených zdrojov, je nepochybniteľné, že **mechanizmus financovania, ktorý zaviedol zákon o financovaní znevýhodňuje súkromné a cirkevné školské zariadenia z dôvodu právnej povahy zriaďovateľa.**

Ad b),c)

Zmena systému financovania škôl a školských zariadení do súčasnej podoby bola výsledkom procesu fiškálnej decentralizácie, ktorej podstatou bol prenos kompetencií zo štátu na obce. Jedným z právnych predpisov, ktorý ovplyvnil uvedenú problematiku bol zákon o rozpočtovom určení, ktorý nadobudol účinnosť 1.1.2005

S účinnosťou od 1.1.2005 je do rozpočtov obcí rozdeľovaná daň z príjmov fyzických osôb, a to vo výške 70,3%⁵. Uvedená výška výnosu z dane sa obciam v zmysle § 3 **zákona o rozpočtovom určení**

⁴ Napríklad § 24 zákona č. 523/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov, § 476 až 480 Občianskeho zákonníka

⁵ § 2 zákona o rozpočtovom určení výnosu z dane z príjmov územnej samospráve

rozdeľuje a poukazuje „podľa kritérií, ktoré ustanoví vláda Slovenskej republiky nariadením. Vláda Slovenskej republiky nariadením ustanoví aj spôsob rozdeľovania a poukazovania tohto výnosu dane.“⁶

Proces poskytovania údajov potrebných na rozdeľovanie a poukazovanie výnosu z dane je upravený v § 4 ods. 4 zákona o rozpočtovom určení, podľa ktorého „Štatistický úrad Slovenskej republiky poskytne Ministerstvu financií Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), daňovým úradom prostredníctvom Daňového riaditeľstva Slovenskej republiky, republikovým združeniam obcí a vyšším územným celkom údaje potrebné na rozdeľovanie a poukazovanie výnosu dane podľa § 2 a 3 zákona o rozpočtovom určení do 31. októbra príslušného kalendárneho roka v štruktúre určenej ministerstvom, ak § 7a⁷ neustanovuje inak.“

Nariadením vlády, ktoré upravuje spôsob rozdeľovania a poukazovania výnosu z dane je nariadenie vlády o rozdeľovaní výnosu dane. V súlade s § 2 ods. 1 tohto nariadenia je jedným z kritérií poukazania a rozdelenia výnosu z dane počet detí (žiakov a poslucháčov) škôl a školských zariadení, pričom sa výnos rozdeľuje takto:

40 % podľa počtu žiakov (detí, poslucháčov)

1. základných umeleckých škôl, materských škôl, jazykových škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce k 15. septembru predchádzajúceho kalendárneho roka **prepočítaného koeficientom** základnej umeleckej školy, materskej školy, jazykovej školy a školského zariadenia **uvedeným v prílohe č. 3⁸**, ak toto nariadenie vlády neustanovuje inak,
2. cirkevnej základnej umeleckej školy, súkromnej základnej umeleckej školy, cirkevnej materskej školy, súkromnej materskej školy, cirkevnej jazykovej školy, súkromnej jazykovej školy, cirkevného školského zariadenia a súkromného školského zariadenia na území obce, ktorých zriaďovateľom môže byť aj obec alebo krajský školský úrad, do 15 rokov veku, podľa stavu k 15. septembru predchádzajúceho kalendárneho roka **prepočítaného koeficientom** základnej umeleckej školy, materskej školy, jazykovej školy a školského zariadenia **uvedeným v prílohe č. 3a⁹**, ak toto nariadenie vlády neustanovuje inak.

⁶ § 4 zákona o rozpočtovom určení výnosu z dane z príjmov územnej samospráve

⁷ Štatistický úrad Slovenskej republiky poskytne ministerstvu, daňovým úradom, prostredníctvom Daňového riaditeľstva Slovenskej republiky, republikovým združeniam obcí a vyšším územným celkom údaje potrebné na rozdeľovanie a poukazovanie výnosu dane podľa § 2 a 3 na rok 2011 do 10. marca 2011 v štruktúre určenej ministerstvom

⁸ Časť prílohy č. 3 k nariadeniu vlády o rozdeľovaní výnosu z dane

Index	Žiak (dieťa, poslucháč) základnej umeleckej školy, materskej školy, jazykovej školy a školského zariadenia	Koeficient
1	Žiak základnej umeleckej školy v individuálnej forme vyučovania	13,0
2	Žiak základnej umeleckej školy v skupinovej forme vyučovania	8,0
3	Dieťa materskej školy vo veku do troch rokov ¹⁾	61,0
4	Dieťa materskej školy vo veku od troch rokov	31,0
5	Dieťa školského klubu detí	6,0
6	Dieťa centra voľného času a dieťa školského strediska záujmovej činnosti ²⁾	3,2

⁹ Časť prílohy č. 3a k nariadeniu vlády o rozdeľovaní výnosu z dane

Ad d)

Na rozdiel od verejných školských zariadení, ktorých financovania je v zmysle zákona o financovaní založené na viaczdrojovom financovaní¹⁰ súkromné a cirkevné školské zariadenia sú obmedzené iba na financovanie prostredníctvom dotácií na prevádzku a mzdy, poskytovanie ktorých upravuje § 6 ods. 12 zákona o štátnej správe.

Podľa § 6 ods. 12 písm. b) tohto zákona „*obec poskytuje na základe žiadosti zriaďovateľa z finančných prostriedkov poukázaných podľa osobitného predpisu¹¹ dotácie na mzdy a prevádzku zriaďovateľovi cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi cirkevnej jazykovej školy, zriaďovateľovi cirkevnej materskej školy, zriaďovateľovi cirkevného školského zariadenia, zriaďovateľovi súkromnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi súkromnej jazykovej školy, zriaďovateľovi súkromnej materskej školy a zriaďovateľovi súkromného školského zariadenia; zriaďovateľ cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľ cirkevnej materskej školy, zriaďovateľ cirkevnej jazykovej školy, zriaďovateľ cirkevného školského zariadenia, zriaďovateľ súkromnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľ súkromnej materskej školy, zriaďovateľ súkromnej jazykovej školy a zriaďovateľ súkromného školského zariadenia, ktoré sú zriadené na území obce, môžu požiadať obec o dotáciu na dieťa alebo žiaka do 15 rokov veku na mzdy a prevádzku takých základných umeleckých škôl, jazykových škôl, materských škôl a školských zariadení, ktorých zriaďovateľom môže byť aj obec alebo krajský školský úrad.*“

Súčasne v zmysle § 6 ods. 12 písm. c) zákona o štátnej správe v školstve obec poskytuje každoročne uvedeným zriaďovateľom finančné prostriedky na kalendárny rok

- I. podľa počtu žiakov základných umeleckých škôl, poslucháčov jazykových škôl a detí materských škôl a školských zariadení podľa stavu k 15. septembru predchádzajúceho kalendárneho roka; v školských zariadeniach výchovného poradenstva a prevencie podľa počtu evidovaných detí za uplynulý školský rok; v špeciálnych výchovných zariadeniach, v materských školách pri zdravotníckom zariadení a v školských kluboch detí pri zdravotníckom zariadení podľa skutočného priemerného denného počtu detí za uplynulý školský rok; v zariadeniach školského stravovania podľa počtu všetkých žiakov školy alebo podľa počtu skutočných stravníkov alebo podľa počtu vydaných hlavných jedál a doplnkových jedál*
- II. podľa výšky dotácie na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej školy, dieťa materskej školy a dieťa školského zariadenia na príslušný kalendárny rok; v zariadeniach*

Index m	Žiak (dieťa, poslucháč) základnej umeleckej školy, materskej školy, jazykovej školy a školského zariadenia	Koeficient
1	Žiak základnej umeleckej školy v individuálnej forme vyučovania	11,4
2	Žiak základnej umeleckej školy v skupinovej forme vyučovania	7,0
3	Dieťa materskej školy vo veku do troch rokov ³⁾	53,7
4	Dieťa materskej školy vo veku od troch rokov	27,3
5	Dieťa školského klubu detí	5,3
6	Dieťa centra voľného času a dieťa školského strediska záujmovej činnosti ⁴⁾	2,8

¹⁰ § 2 ods. 1 zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení

¹¹ Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve

školského stravovania podľa výšky dotácie na žiaka školy alebo na skutočného stravníka alebo na jedno hlavné jedlo a doplnkové jedlo.

Výška dotácie na prevádzku a mzdy sa určuje na príslušný kalendárny rok **všeobecne záväzným nariadením**, pričom výška tejto dotácie musí byť zriaďovateľom oznámená **do 31.januára príslušného kalendárneho roka**, v roku 2011 do 31.apríla. Finančné prostriedky obec poskytuje zriaďovateľom na kalendárny rok mesačne jednou dvanástinou.

S účinnosťou od 1.3.2011 došlo k novelizácii ustanovenia § 6 ods. 12 písm. g) zákona o štátnej správe, upravujúceho poskytovanie dotácií zriaďovateľom škôl a školských zariadení zo strany obce, podľa ktorého **„obec v období rokov 2011 až 2013 poskytne na žiaka cirkevnej základnej umeleckej školy, žiaka súkromnej základnej umeleckej školy, poslucháča cirkevnej jazykovej školy, poslucháča súkromnej jazykovej školy, dieťa cirkevnej materskej školy, dieťa súkromnej materskej školy, dieťa cirkevného školského zariadenia a dieťa súkromného školského zariadenia dotáciu najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej školy, dieťa materskej školy a dieťa školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti obce; v cirkevných zariadeniach školského stravovania a v súkromných zariadeniach školského stravovania dotáciu najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku podľa písmena d) druhého bodu na stravovanie žiaka školy v zriaďovateľskej pôsobnosti obce.“**

Predošlá právna úprava v predmetnej oblasti sa vyvíjala nasledovne:

Od 1.1.2007 - do 31.12.2009

§ 39a ods.1 zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve:

„Obec poskytne na roky 2007 až 2009 zriaďovateľovi podľa § 6 ods. 12 písm. b)¹² zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve finančné prostriedky najmenej vo výške 90 % objemu finančných prostriedkov vypočítaných podľa osobitného predpisu.¹³“

Od 1.1.2010 - do 28.2.2011

§ 6 ods. 12 písm. g) zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve:

„V období rokov 2010 a 2011 poskytne na žiaka cirkevnej základnej umeleckej školy, poslucháča cirkevnej jazykovej školy, dieťa cirkevnej materskej školy^{30b}) a dieťa cirkevného školského zariadenia dotáciu vo výške najmenej 88 % z dotácie na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej školy, dieťa materskej školy^{30b}) a dieťa školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti obce.“

¹² Zriaďovateľovi cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi cirkevnej jazykovej školy, zriaďovateľovi cirkevnej materskej školy, zriaďovateľovi cirkevného školského zariadenia, zriaďovateľovi súkromnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi súkromnej jazykovej školy, zriaďovateľovi súkromnej materskej školy a zriaďovateľovi súkromného školského zariadenia

¹³ Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve

Predmetné novelizované ustanovenie súkromným a cirkevným školám a školským zariadeniam **garantuje príjem presne určenej percentuálnej výšky dotácií na mzdy a prevádzku**, ktorých poskytovanie bolo počas účinnosti predošlej právnej úpravy v mnohých aspektoch v obciach na celom území Slovenskej republiky založené na jednostrannom rozhodnutí obce vo všeobecne záväznom nariadení a v konečnom dôsledku neprinášalo pre školy a školské zariadenia štátom predpokladaný a želaný výsledok.

Aj napriek tomu, že novela zákona o štátnej správe v školstve v porovnaní s predošlou právnou úpravou prináša pre súkromné a cirkevné školské zariadenia pozitívne zmeny spočívajúce v garancii poskytovania percentuálnej výšky dotácií na mzdy a prevádzku, výška finančných prostriedkov sa v jednotlivých obciach a mestách podstatne odlišuje, prináša do financovania školských zariadení obrovské rozdiely a je pre viaceré subjekty likvidačná¹⁴.

Podstatou tejto rozdielnosti je fakt, že obec je povinná poskytnúť dotáciu najmenej vo výške 88% zo **sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka, dieťa alebo poslucháča školy a školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti obce**. V praxi to znamená, že obec určí vo všeobecnom záväznom nariadení „ľubovoľnú“ výšku dotácie na mzdy a prevádzku pre dieťa školského zariadenia v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti a z tejto sumy (ktorá môže byť aj 1 €) poskytne minimálne 88% na dieťa súkromného a cirkevného školského zariadenia.

Prítom **cieľmi** reformy financovania v rámci fiškálnej decentralizácie, ktorej výsledkom je súčasná podoba financovania škôl a školských zariadení boli **spravodlivosť, samostatnosť, zodpovednosť, stabilita a transparentnosť**,¹⁵ čo sa s poukázaním na vyššie uvedené dôvody zatiaľ v praxi ukázalo ako nerealizovateľná myšlienka.

Odhliadnuc od cieľov fiškálnej decentralizácie je v súlade s § 3 Školského zákona jedným z hlavných princípov výchovy a vzdelávania **princíp rovnoprávnosti postavenia škôl a školských zariadení bez rozdielu zriaďovateľa**. Tento princíp by mal v procese fungovania škôl a školských zariadení (aj jeho financovania) zamedziť akýmkoľvek náznakom diskriminácie a zásahov zo strany štátu a obcí a mal by byť „duchom“ všetkých právnych predpisov, ktoré upravujú postavenie škôl a školských zariadení. Z vyššie uvedenej podstaty systému financovania škôl a školských zariadení sú však pojmy ako rovnoprávnosť, transparentnosť a zákaz diskriminácie vzdialenou metou.

II.

Právo na vzdelanie

V zmysle článku 42 Ústavy SR „**Každý má právo na vzdelanie. Školská dochádzka je povinná. Jej dĺžku po vekovú hranicu ustanoví zákon.**“

¹⁴ Príloha č. 1 - Sumár výšky poskytovaných dotácií na mzdy a prevádzku vo vybraných obciach a mestách na území Slovenskej republiky na žiakov, detí a poslucháčov jednotlivých škôl a školských zariadení

¹⁵ Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy - prezentácia, Ministerstvo financií SR

Právo na vzdelanie je typickým ľudským právom druhej generácie, ktorými sa bežne označujú práva hospodárske, kultúrne a sociálne.¹⁶

Právo na vzdelanie uvedené v článku 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je vymedzené tromi súčasťami, a to:

- *právo v podobe zákazu pre štát zasahovať do výkonu tohto práva tak, že by sa jeho zásahom fakticky výkon tohto práva odoprel,*
- *právo na výber akýchkoľvek foriem výchovy a výuky, pričom štát je povinný zaručiť toto právo v rozsahu svojich možností, čo znamená, že nemusí zabezpečiť pre každého také vzdelanie, aké si sám vyberie, ale musí garantovať možnosť pluralitného vzdelávania,*
- *právo rodičov na rešpektovanie ich náboženského a filozofického presvedčenia pri výchove a vzdelávaní ich detí, pričom výraz presvedčenie neznamená iba jednoduché názory alebo myšlienky, ale vyžaduje ich závažnosť, kohéziu a dôležitosť, čím sa fakticky viac podobá výrazu „vyznanie“ v článku 9 Európskeho dohovoru ako výrazom používaným v článku 10 Európskeho dohovoru.¹⁷*

Subjektom vzdelávania je v zmysle článku 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd ten kto má právo na vzdelanie a **vzdelávanie vykonáva**.¹⁸ Subjektom vykonávajúcim vzdelávanie môže byť v zmysle článku 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

- **štát/verejné školy,**
- **súkromné školy,¹⁹**
- **cirkevné školy.²⁰**

Vo vzťahu k vytváraniu štátnych (verejných) škôl v zmysle článku 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je jednou z povinností štátu **„vytvoriť pluralitný systém vzdelávania, a to buď umožnením kreovania systému súkromných škôl alebo pluralitných systémov vzdelávania v rámci verejných škôl, ktorý vylúči „dogmatické a sektárske“ vyučovanie.²¹“**

Možnosť zriaďovať súkromné školy z pohľadu článku 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru sa odvíja od povinnosti štátu rešpektovať právo na rodičov zabezpečovať výchovu a vzdelávanie v zhode s ich vlastným náboženským a filozofickým presvedčením. Z tejto povinnosti však niektorí autori odvodzujú povinnosti štátu zorganizovať svoj školský systém a obsah vzdelávanie na štátnych (verejných) školách tak, aby vyhovoval požiadavkám stanoveným v práve na vzdelanie, iní sa zasa pozerajú skepticky na to, že štátny monopol môže túto povinnosť splniť.

¹⁶ SVÁK, J., Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch, III. zväzok, Bratislava 2011, s. 465

¹⁷ SVÁK, J., Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch, III. zväzok, Bratislava 2011, s. 465

¹⁸ SVÁK, J., Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch, III. zväzok, Bratislava 2011, s. 474

¹⁹ SVÁK, J., Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch, III. zväzok, Bratislava 2011, s. 480

²⁰ Ak štát akceptoval možnosti zriaďovania a fungovania cirkevných škôl a školských zariadení spolu s podmienkami ich financovania je podľa názoru navrhovateľa povinný dodržiavať princíp zákazu diskriminácie obsiahnutý v článku 14 Európskeho dohovoru rovnako ako pri súkromných školách a školských zariadeniach.

²¹ SVÁK, J., Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch, III. zväzok, Bratislava 2011, s. 481

Štrasburské orgány ochrany práva k tejto otázke nezaujali zásadnejšie stanovisko, ktoré by nútilo štáty zabezpečiť pluralitnú formu vzdelávania kreovaním súkromných škôl, ale ak v zmysle ich judikatúry sa niektorý štát už rozhodol ich zriadiť a finančne podporovať, tak je povinný pritom dodržiavať princíp zákazu diskriminácie obsiahnutý v článku 14 Európskeho dohovoru²² (stažnosť č. 3798/68, Annuaire, č. 12).²³

V zmysle článku I. bod 8 Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou o katolíckej výchove a vzdelávaní (ďalej len „Zmluva“) sa katolíckym školám²⁴ „*poskytuje finančné zabezpečenie v rovnakom rozsahu, ako ho majú ostatné školy, v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky.*“

Obdobné ustanovenie je upravené aj v Dohode medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami o náboženskej výchove a vzdelávaní (ďalej len „Dohoda“). V zmysle ustanovenia článku I. bod 11 Dohody sa „*cirkevným školám poskytuje finančné zabezpečenie v rovnakom rozsahu, ako ho majú podľa právneho poriadku Slovenskej republiky ostatné školy.*“

Z uvedeného vyplýva, že garanciou poskytovania finančných prostriedkov pre cirkevné školy a školské zariadenia je platný právny poriadok Slovenskej republiky, ktorý by mal pre tieto subjekty zabezpečiť finančné prostriedky v rovnakom rozsahu ako pre ostatné školy a školské zariadenia. Ak štát akceptoval možnosti zriaďovania a fungovania cirkevných škôl a školských zariadení spolu s podmienkami ich financovania **nie je akceptovateľné aby prípadnými legislatívnymi zmenami platnej právnej úpravy tieto záväzky porušoval a vytváral tak medzi subjektmi znevýhodňujúce resp. znevýhodňujúce prostredie.**

Počet rozhodnutí Ústavného súdu SR týkajúcich sa práva na vzdelanie naznačuje, že Ústavný súd SR sa uvedenou problematikou nezaobrá často a v kontexte financovania škôl a školských zariadení v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR absentuje akékoľvek rozhodnutie.

III.

Rovnosť subjektov v systéme školstva súvisiacich s výchovou a vzdelávaním a zákaz diskriminácie

Jedným z hlavných znakov materiálneho právneho štátu v oblasti tvorby práva je povinnosť štátu tvoriť také právo, ktoré má určitú kvalitu. Základným prejavom danej kvality je súlad s Ústavou SR. „*V právnom štáte má ústava povahu základného prameňa práva, ktorý je nadradený všetkým ostatným prameňom práva. Tento znak implikuje aj požiadavku, aby všetky právne predpisy a v nich obsiahnuté*

²² „Užívanie práv a slobôd priznaných týmto Dohovorom sa musí zabezpečiť bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie.“

²³ SVÁK, J., Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch, III. zväzok, Bratislava 2011, s. 482

²⁴ V súlade s článkom I. bod 1 Zmluvy „*katolíckou školou a katolíckym školským zariadením je cirkevná škola a cirkevné školské zariadenie ...*“

alebo z nich odvodené právne normy, verejnoprávne aj súkromnoprávne, boli v súlade s ustanoveniami ústavy.²⁵

Príkazy ústavných noriem je však potrebné rešpektovať pri prijímaní každého zákona Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“), a to bez ohľadu na to, či ide o zákon, ktorým sa určité spoločenské vzťahy upravujú, alebo zákon, ktorým sa len mení už existujúca úprava spoločenských vzťahov. Ústavný súd SR jednoznačne konštatuje, že jednou z nevyhnutných súčastí obsahu princípu právneho štátu je požiadavka právnej istoty. S uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, stabilite a spravodlivom obsahu právnych noriem, ale aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci, nakoľko „k úlohám právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd občanov.“²⁶

Podľa článku 12 ods. 1 Ústavy SR „sú ľudia slobodní a rovní vo svojich právach a základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremiľateľné a nezrušiteľné.“ Prvá časť tohto odseku sa týka výslovne fyzických osôb, avšak druhá veta a druhý odsek článku 12 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého „základné práva a slobody zaručujú na území SR všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie“ sú formulované všeobecne, z čoho vyplýva, že subjektom ochrany nie je iba fyzická, ale aj právnická osoba.²⁷

Na základe nálezu Ústavného súdu SR č. 8/04 z 18. októbra 2005 je „základným cieľom čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy ochrana osôb (právnických a fyzických) proti diskriminácii zo strany orgánov verejnej moci.“

Účelom tohto článku je teda ochrana pred diskrimináciou, ktorá je skonkretizovaná v zákone č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) (ďalej len „Antidiskriminačný zákon“). Antidiskriminačný zákon v § 5 ods. 1 a 2 vymedzuje, že vyššie uvedená zásada rovnakého zaobchádzania, ako i princíp zákazu diskriminácie sa uplatňuje v spojení s právami osôb ustanovenými osobitnými predpismi aj v oblasti vzdelávania (§ 5 ods. 2 písm. c)).

Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí č. PL. ÚS 3/08 zo dňa 26.5.2010 konštatoval, že „úlohou zákonodarcu je zaistiť také plošne platné pravidlá pre poskytovanie verejnej²⁸ vzdelávacej služby, ktorá okrem iného zaistí účinnú garanciu práv a povinností pri poskytovaní vzdelávania, kompatibilitu cieľa, obsahu a úrovne poskytovaného vzdelávania vrátane rovnosti podpory z prostriedkov verejných rozpočtov.“

²⁵ ÚS SR PL.ÚS 15/98

²⁶ ÚS SR III. ÚS 300/06-48

²⁷ Komentár k čl. 12 Ústavy SR, DRGONEC Ján, str. 147

²⁸ V predchádzajúcom texte Ústavný súd v nadväznosti na vzdelávanie uviedol, že „záväzné predpisy regulujúce danú oblasť musia na jednej strane umožniť štátu dostať globálnu zodpovednosť za poskytovanie verejnú službu – vzdelanie, na druhej strane by ale nemali nadbytočne obmedzovať možnosť prispôbiť vzdelávaciu ponuku miestnym podmienkam a individuálnym potrebám tých, ktorým má slúžiť.“

Antidiskriminačný zákon rozlišuje medzi priamou a nepriamou diskrimináciou²⁹. **Priama diskriminácia** je konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii.

Nepriama diskriminácia je navonok neutrálny postup, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu.

Z vyššie vymedzených definícií diskriminácie je zrejmé, že **v prípade napádaných ustanovení v tejto sťažnosti ide o priamu diskrimináciu**, nakoľko tieto ustanovenia priamo vymedzujú podmienky aplikovaním ktorých dochádza k diskriminácii súkromných a cirkevných školských subjektov na základe právnej povahy zriaďovateľa.

Dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania a zákazu diskriminácie na základe iného postavenia je garantované **aj medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná**.

Podľa článku 14 Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd sa **„užívanie práv a slobôd musí zabezpečiť bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie.“**

Všeobecne možno uviesť, že **pre porušenie zákazu diskriminácie v duchu judikatúry štrasburských orgánov ochrany práva je dôležitá existencia:**

- a. odlišného zaobchádzania a
- b. objektívneho a rozumného ospravedlnenia takéhoto zaobchádzania.

Ad a) EXISTENCIA ODLIŠNÉHO ZAOBCHÁDZANIA

Existencia odlišného zaobchádzania sa posudzuje individuálne a vo veľkej miere aj v závislosti od dôvodov tohto odlišného zaobchádzania a jeho intenzity³⁰. Ústava SR v čl. 12 ods. 2 stanovuje pätnásť dôvodov zakázaného odlišného zaobchádzania, pričom jedným z nich je aj **„iné postavenie“**³¹.

Pojem „iné postavenie“ nemožno stotožniť s nijakou jednoznačne určenou hodnotou alebo záujmom. Možno ho vzťahovať na fyzické, aj právnické osoby. Iné postavenie má povahu ústavného splnomocnenia na rozšírenie dôvodov pred diskrimináciou nad rámec dôvodov upravených v čl. 12 ods. 2 Ústavy SR.

Dôvodom k zakotveniu tohto pojmu do čl. 12. ods. 2 Ústavy SR bolo to, že na právnické osoby by nebolo možné aplikovať diskriminačné dôvody, ktoré sú aplikovateľné u fyzických osôb. „Iné

²⁹ § 2a ods. 2 a 3 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon)

³⁰ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv, EUROKÓDEX, 2011, str. 548

³¹ pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, viera a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie

postavenie“ sa môže stať dôvodom ochrany právnickej osoby pred diskrimináciou iba vtedy, ak ide o dôvod nepodliehajúci ochrane z titulu rasy, pohlavia, farby pleti, atď.³²

Ústavný súd SR uplatnil klauzulu „iné postavenia“ nasledovne: „ Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy je zakázaným diskriminačným dôvodom aj iné postavenie.... Preto ho z tohto dôvodu nemožno zvýhodňovať ani znevýhodňovať.“³³

V zmysle tejto právnej vety, ak má súkromná/cirkevná škola alebo školské zariadenie iné postavenie ako verejná škola a školské zariadenie, nemôže byť z toho dôvodu zvýhodňované alebo znevýhodňované.

Podľa § 3 písm. q) Školského zákona „**výchova a vzdelávanie podľa tohto zákona sú založené na princípoch rovnoprávnosti postavenia škôl a školských zariadení bez rozdielu zriaďovateľa.**“

V súlade s predmetom Školského zákona (§ 1) sa Školský zákon, tzn. aj princípy výchovy a vzdelávania a ciele výchovy a vzdelávania, ktoré sú základným pilierom v zabezpečovaní výchovy a vzdelávania vzťahujú na všetky školy a školské zariadenia rovnako bez ohľadu na právnu povahu zriaďovateľa.

Podľa § 19 ods. 1 Zákona o štátnej správe v školstve „**školu, školské zariadenie, stredisko praktického vyučovania alebo pracovisko praktického vyučovania možno zriadiť až po jeho zaradení do siete.**“

Odsek 2 tohto ustanovenia určuje, že „**školu, školské zariadenie, stredisko praktického vyučovania alebo pracovisko praktického vyučovania môže zriadiť**

- a. *obec,*
- b. *samosprávny kraj,*
- c. *krajský školský úrad,*
- d. **štátom uznaná cirkev alebo náboženská spoločnosť,**
- e. **iná právnická osoba alebo fyzická osoba.“**

Príslušné právne predpisy (napr. Zákon o štátnej správe v školstve, Vyhláška o štátnej školskej inšpekcii) vymedzujú dohľad a kontrolu nad poskytovaním výchovy a vzdelávania, pričom za nedodržanie povinností stanovujú aj určitý okruh sankcií. Podľa § 17 ods. 1 písm. c) Zákona o štátnej správe v školstve môže byť škola, prípadne školské zariadenie vyradené zo siete na návrh hlavného školského inšpektora, a to vtedy ak zistí napr. závažné nedostatky v kvalite výchovno-vzdelávacej činnosti.

V zmysle vyššie uvedeného platí, že:

- a. **predmet činnosti, ktorým je poskytovanie výchovy a vzdelávania, má rovnaký obsah** bez ohľadu na právnu povahu zriaďovateľa,
- b. **podmienky, ktoré zákon kladie na výkon tejto činnosti, sú rovnaké** bez ohľadu na právnu povahu zriaďovateľa,
- c. **školy a školské zariadenia** založené napr. obcou alebo samosprávnym krajom majú v zmysle všeobecne záväzných právnych predpisov **rovnaké statusové postavenie** ako súkromné a cirkevné školy a školské zariadenia

³² Komentár k čl. 12 Ústavy SR, DRGONEC, J., str. 151

³³ III. ÚS 64/2000. Nález z 31.01.2001. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 2001, str. 183

a aj napriek tomu je mechanizmus pridelovania finančných prostriedkov na zabezpečovanie výchovy a vzdelávania odlišný pre poskytovateľov v závislosti od právnej povahy zriaďovateľa.

b) OSPRAVEDLNIENIE ODLIŠNÉHO ZAOBCHÁDZANIA

Druhou podmienkou porušenia zákazu diskriminácie je, že odlišné zaobchádzanie nebolo objektívne a ospravedliteľne rozumné. K odlišnému zaobchádzaniu, ktoré nie je objektívne a ospravedliteľne rozumné, môže prísť vtedy, keď³⁴

1. Neexistuje jeho legitímny cieľ

Podľa čl. 13 ods. 3 Ústavy SR sa **obmedzenia základných práv a slobôd „môžu použiť len na ustanovený cieľ.“**

„Za diskriminačnú úpravu však možno považovať takú úpravu ... ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením.“³⁵

Európsky súd pre ľudské práva vo veci *Fredin v. Švédsko* zo dňa 18.2.1991 vyslovil právny názor, že *„rozdielne zaobchádzanie je diskriminačné pri neexistencii objektívneho a rozumného odôvodnenia, t. j. ak nesleduje „legitímny účel“ a nie je tu vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkom a sledovaným účelom.“*

V zmysle dôvodovej správy (všeobecnej a osobitnej časti) k napádaným zmenám predpisov **nemožno identifikovať žiadny cieľ**, ktorý napadnutá právna úprava sleduje. Napríklad v novele č. 38/2011 Z. z. ktorá v osobitnej časti k článku II ustanovuje zmenu Zákona o štátnej správe v školstve je k danej zmene uvedené len to, že sa *„navrhuje účinnosť zákona od 1. januára 2011.“*

Ani iné relevantné dokumenty, ktoré sú súčasťou legislatívneho procesu neobsahujú popis legitímneho cieľa napádaných zmien v zákonoch a nariadeniach. **Z dôvodu neexistencie cieľa, ktorý má byť zákonodarcom zdôvodnený a vymedzený (prípadne predkladateľom navrhovanej zmeny) v dôvodovej správe, máme za to, že legitímny cieľ v prípade napádaných ustanovení v nadväznosti na ustanoveniami zavádzaný diskriminačný mechanizmus poskytovania finančných prostriedkov neexistuje.**

2. Neexistuje primeraný vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom

K skúmaniu podmienky **ne/existencii primeraného vzťahu** medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (tzv. vzťah proporcionality) pristupujú sudy vtedy, keď konštatujú, že predmetné odlišné zaobchádzanie malo legitímny cieľ³⁶.

³⁴ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv, EUKÓDEX, 2011, str. 569

³⁵ ÚS SR PL. ÚS 21/2000

³⁶ SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv, EUKÓDEX, 2011, str. 581

Ústavný súd SR vo veci sp. zn. PL. ÚS 10/02 konštatoval, že „*zákonná úprava, ktorá zvýhodňuje určitú skupinu osôb, nemôže byť len z toho dôvodu označená za takú, ktorá porušuje princíp rovnosti. Zákonodarca však musí zvážiť, či je dôvod na takéto zvýhodnenie, čo je jeho cieľom a medzi týmto cieľom a v zákone zakotveným zvýhodnením musí byť vzťah primeranosti.*“

Nakoľko právna úprava, ktorá je predmetom tejto sťažnosti **neprimeraným spôsobom ovplyvňuje fungovanie súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení**, je nespochybniteľné, že **absentuje vzťah primeranosti**. Úprava, ktorá znemožňuje týmto subjektom právo na prístup k dotáciám je totiž pre tieto školské zariadenia existenčná a v mnohých prípadoch aj likvidačná.

Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí č. PL. ÚS 3/00 judikoval, že „*princípom proporcionality sa rozumie primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaných štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach (a) cieľ (účel) sledovaný štátom smie byť sledovaný, (b) prostriedky, ktoré štát použije, smú byť použité; (c) použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné; (d) použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné.*“

Nevyhnutnosť znamená, že „*neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zaťažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný účel pokladať za uskutočnený. Inými slovami, cieľ nesmie byť dosiahnuteľný rovnako účinným, ale menej zaťažujúcim prostriedkom.*“³⁷

V nadväznosti na obmedzenia stanovené zákonom Ústavný súd SR judikoval, že „*každé rozhodnutie je potrebné podložiť objektívnymi a racionálnymi dôvodmi. Je vecou štátu, aby v záujme zabezpečenia svojich funkcií alebo z iných dôvodov poskytol určitej skupine menej výhod ako inej. Ani tu však nesmie postupovať ľubovoľne. Pokiaľ zákon určuje prospech jednej skupiny, a zároveň tým ustanoví neúmerne povinnosti inej skupine, môže sa tak stať iba s odvolaním sa na verejné hodnoty.*“³⁸

Keďže zákonodarca (ani predkladateľ schválenej úpravy) neuviedol žiadne vysvetlenie k zmenám, ktoré uprednostňujú verejných poskytovateľov výchovy a vzdelávania, nieto ešte vysvetlenie súvisiace s verejnými hodnotami a tieto zmeny dokonca porušujú základné práva a slobody, pričom sú súčasne v rozpore so základnými princípmi demokratického a právneho štátu je zrejmé, že **použitie zvolených prostriedkov nie je nijakým spôsobom nevyhnutné, a to aj s ohľadom na absenciu cieľa a účelu napadnutej právnej úpravy.**

Ústavný súd SR v nadväznosti na zmeny právnych predpisov ako sme už v úvode spomínali konštatoval, že „*Národná rada je pri tvorbe zákonov viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány Slovenskej republiky (č. 2 ods. 2 ústavy) a pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať akýkoľvek zákon, pokiaľ takýto zákon neprekročí rámec daný ústavou.*“³⁹

³⁷ ÚS SR, sp. zn.: PL. ÚS 3/00

³⁸ ÚS SR III. ÚS 300/06-48

³⁹ PL. ÚS 15/98

Nakoľko napadnuté ustanovenia sú v rozpore so zákazom diskriminácie, článkom 42 Ústavy SR ako aj čl. 55 ods. 2 Ústavy SR, zákonodarná pôsobnosť NR SR jednoznačne prekročila rámec daný Ústavou SR. Na základe vyššie uvedeného je zrejmé, že zákonodarca zvolil na dosiahnutie bližšie nešpecifikovaného cieľa prostriedky, ktoré odporujú základným ústavným princípom Slovenskej republiky a neprístupným spôsobom zasahujú do základných práv a slobôd garantovaných Ústavou SR.

V nadväznosti na vyššie uvedené napadnutá právna úprava spíňa obe podmienky porušenia zákazu diskriminácie, tzn. nie je v súlade s § 12 ods. 2 Ústavy SR.

Podľa názoru Ústavného súdu SR však „ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy má všeobecný, deklaratívny charakter základného ľudského práva a slobody. Jeho použitia je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v ústave.“⁴⁰ Ide teda o už spomenutú generálnu prevenciu pred diskrimináciou, ktorá musí byť konkretizovaná porušením základného práva alebo slobody garantovaných v ústave.

Znevýhodnenie súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení, ktoré zabezpečujú výchovu a vzdelávanie podľa Školského zákona oproti verejným školám a školským zariadeniam je založené len na právnej povahe osoby, ktorá subjekt zabezpečujúci výchovu a vzdelávanie založila, resp. zriadila, t.j. na jej „inom postavení“, čo nemá rozumné zdôvodnenie a je diskriminujúce, a preto je napadnutá právna úprava podľa navrhovateľa v rozpore s

- a. čl. 42 Ústavy SR
- b. čl. 55 ods. 2 v spojení s čl. 12 ods. 2 Ústavy SR a
- c. čl. 12 ods. 2 Ústavy SR samostatne.

Zákonodarca v nadväznosti na § 19 ods. 2 Zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve, kde je výslovne stanovené, že školu, školské zariadenie, stredisko praktického vyučovania alebo pracovisko praktického vyučovania môže zriadiť aj súkromný a cirkevný subjekt, čím vedome vytvoril pre zabezpečovanie výchovy a vzdelávania konkurenčné (trhové) prostredie. Z tohto mechanizmu financovania, ktoré je základom k riadnemu fungovaniu a existencii jednotlivých školských subjektov vo vzťahu k osobám, ktorým sa zabezpečuje základné ústavné právo na vzdelanie v zmysle čl. 42 Ústavy SR a uplatnením princípov vyjadrených v čl. 55 ods. 2 (princíp ochrany a podpory hospodárskej súťaže) v nadväznosti na garancie vyplývajúce zo základného práva v čl. 12 ods. 2 Ústavy SR.

„Ústavnosť právnej úpravy končí tam, kde rovnaké alebo nerovnaké zaobchádzanie s upravovanými vecnými stavmi nie je zlučiteľné s hľadiskom, ktoré vychádza z myšlienky spravodlivosti, tam, kde chýba jasný, zreteľný dôvod či už pre rovnaké zaobchádzanie, alebo pre nerovnaké zaobchádzanie.“⁴¹

⁴⁰ I. ÚS 17/1999. Nález Ústavného súdu SR z 22. septembra 1999 uverejnený v Zbierke nálezov a uznesení ÚS SR 1999, str. 366

⁴¹ PL. ÚS 3/08-68

Vzhľadom k tomu, že navrhovateľ znevýhodnenie súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení považuje v rozpore s článkom 55 Ústavy SR nasledovná časť bude zameraná na pojem „ochrana hospodárskej súťaže“, ktorý je chránený týmto článkom.

IV.

Ochrana hospodárskej súťaže

Hospodárska súťaž ako pojem nie je v podmienkach Slovenskej republiky definovaný. V právnej doktríne⁴² sa hospodárska súťaž poníma ako určitý stret, zápas aspoň dvoch subjektov s protichodnými záujmami (stret konkurentov). Nakoľko hospodárska súťaž je imanentnou súčasťou systému trhového hospodárstva, je v záujme Slovenskej republiky vytvárať také právne podmienky hospodárskej súťaže, ktoré prispievajú k tvorbe a udržiavaniu prirodzeného konkurenčného (trhového) prostredia.

Slovenská republika prevzala záväzok **chrániť a podporovať hospodársku súťaž** prostredníctvom článku 55 ods. 2 Ústavy SR. V zmysle právneho názoru Ústavného súdu SR publikovanom v rozhodnutí, sp. zn. PL. ÚS 13/97 sa prostredníctvom článku 55 ods. 2 Ústavy SR nezaručuje fyzickým osobám a právnickým osobám právo na hospodársku súťaž, ani právo byť účastníkom hospodárskej súťaže, ale **formulujú sa ním princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky**, medzi ktoré patrí aj **podporovanie a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia** a vytváranie právnych prostriedkov a záruk proti obmedzeniu hospodárskej súťaže, ktoré zákon označí za nedovolené. Zároveň bol na podklade tohto ustanovenia prijatý zákon č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže, ktorým zákonodarca jasne určil hranice správania sa, ktoré je v súlade s dobrými mravmi a nemá negatívny dopad na existujúce konkurenčné prostredie.

Školy a školské zariadenia bez ohľadu na zriaďovateľa sú subjekty, ktoré zabezpečujú výchovu a vzdelávanie a tak naplňujú obsahovú stránku ústavného práva na vzdelanie zakotveného v článku 42 ods. 1 Ústavy SR. Je v rozpore s dobrými mravmi, aby z tejto činnosti dosahovali zisk. I napriek ich nepodnikateľskému charakteru sú však **účastníkmi hospodárskej súťaže**, čo vyplýva z ustanovenia § 3 ods. 2 Zákona o ochrane hospodárskej súťaže, v ktorom sa ustanovuje, že účastníkom hospodárskej súťaže môže byť aj fyzická osoba a právnická osoba, ich združenia a združenia týchto združení, **ak ide o ich činnosti a konania, ktoré súvisia alebo môžu súvisieť so súťažou bez ohľadu na to, či tieto činnosti a konania sú alebo nie sú zamerané na dosahovanie zisku**. Platná právna úprava nevyžaduje, aby sa za súťažiteľa považoval len subjekt, ktorý vykonáva podnikateľskú činnosť, ale súťažný vzťah môže vzniknúť aj medzi podnikateľom a nepodnikateľom, ktorého činnosť z pohľadu spotrebiteľa možno považovať za činnosť do určitej miery alternatívnej⁴³.

Účastníkmi hospodárskej súťaže sa súkromné a cirkevné školy a súkromné a cirkevné školské zariadenia **stávajú okamihom ich zaradenia do siete škôl a školských zariadení** bez potreby ďalších

⁴² RAUS, D., NERUDA, R. Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár a souvisící české i komunikátní předpisy. Praha : LINDE PRAHA, a. s. 2004. s. 27.

⁴³ RAUS, D., NERUDA, R. Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár a souvisící české i komunikátní předpisy. Praha : LINDE PRAHA, a. s. 2004. s. 28

úradných rozhodnutí. Od tohto momentu im Slovenská republika prostredníctvom článku 55 ods. 2 Ústavy SR garantuje, že pre ne platia **rovnaké pravidlá správania sa na trhu** ako pre verejné školy a verejné školské zariadenia, ktorých účelom je zamedziť konaniu, ktoré ohrozuje a deformuje prirodzené trhové prostredie v oblasti poskytovania výchovy a vzdelávania a obmedzuje prirodzený vývoj tým spôsobom, že o úspešnosti činnosti súkromných a cirkevných škôl a súkromných a cirkevných školských zariadení už nerozhodne zdatnosť konkurencieschopnosti ostatných školských subjektov, najmä verejných⁴⁴.

Tento názor podporil Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí, sp. zn. I. ÚS 55/00, podľa ktorého je **základom hospodárskej súťaže voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže, pričom sa vstup na trh právne zabezpečuje v správnom konaní založenom na registračnom alebo povoľovacom princípe.**

Školy a školské zariadenia sa bez ohľadu na charakter zriaďovateľa **vo vzájomnom vzťahu medzi sebou stávajú súťažiteľmi**, nakoľko sa vyžaduje, aby nimi poskytované vzdelanie a výchova (*školský vzdelávací program a výchovný program*) bola v súlade s princípmi a cieľmi výchovy a vzdelávania podľa Školského zákona a príslušným štátnym vzdelávacím programom, ktorým štát vymedzuje povinný obsah výchovy a vzdelávania v školách⁴⁵. Z dôvodu, že základný rámec školského vzdelávacieho programu ako aj výchovného programu, ktorým sa obsahovo napĺňa právo na vzdelanie v článku 42 ods. 1 Ústavy SR je kogentne daný, **možno výchovu a vzdelanie, ktoré poskytujú školské subjekty na území Slovenskej republiky, považovať za služby, ktoré sú zo strany fyzických osôb, ktorých výchova a vzdelávanie sa zabezpečuje, vzájomne zameniteľné alebo nahraditeľné.**

Uvedené možno konštatovať na podklade rozhodnutia Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 13/97, v ktorom zdôraznil, že hospodárska súťaž sa neuskutočňuje navzájom medzi všetkými subjektmi vykonávajúcimi hospodársku činnosť, ale realizuje sa medzi **súťažiacimi na relevantných trhoch Slovenskej republiky**. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že v právnom poriadku Slovenskej republiky sa relevantný trh poníma ako miesto stretu výrobkov, tovarov alebo služieb, pre ktoré je charakteristická ich **vzájomná zameniteľnosť alebo nahraditeľnosť zo strany spotrebiteľov**, nakoľko ide o výrobky, tovary alebo služby, ktoré sú schopné uspokojiť potreby spotrebiteľa v požadovanej oblasti, a to na území, na ktorom sú súťažné podmienky dostatočne homogénne a zreteľne odlíšené od ostatného územia⁴⁶.

Za súčasne platného systému financovania školských subjektov **dochádza k nerovnému prístupu štátu k súkromným a cirkevným školským subjektom**, a to tým spôsobom, že štát garantuje súkromným a cirkevným školským subjektom **prístup k menšiemu objemu dotácií z výnosu dane z príjmov ako verejným školským subjektom, pričom kritériá pridelovania tejto dotácie sú rovnaké pre všetky školské subjekty bez ohľadu na zriaďovateľa.**

⁴⁴ pozri rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL 13/97

⁴⁵ Pozri § 7 v spojitosti s § 6 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) v platnom znení

⁴⁶ Napríklad VARGA, P. Relevantný trh ako kritérium pri uplatňovaní pravidiel na ochranu hospodárskej súťaže. Justičná revue, 58, č. 6 – 7. 2006. s. 928 – 940. RAUS, D., NERUDA, R. Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár a souvisící české i komuniktární předpisy. Praha : LINDE PRAHA, a. s. 2004. s. 33

Ako náhle štát povolí existenciu duálneho poskytovania výchovy a vzdelávania, a to prostredníctvom existencie verejných škôl a verejných školských zariadení a súkromných škôl a súkromných školských zariadení, vedome vytvorí medzi poskytovateľmi výchovy a vzdelávania trhové prostredie, ktoré je povinný podporovať a chrániť.⁴⁷ Nakoľko je mechanizmus zabezpečovania výchovy a vzdelávania ustanovený na konkurenčnom princípe, kde jednotlivé školské subjekty medzi sebou súťažia v kvalite poskytovanej výchovy a vzdelávania, ktoré zabezpečujú, akékoľvek finančné alebo iné zvýhodnenie jedného súťažiteľa na úkor iného sa bezpochyby prejaví v deformácii konkurenčného prostredia, ktoré medzi súťažiteľmi existuje.

Týmto môže mechanizmus financovania školských subjektov vo svojich dôsledkoch **pôsobiť na kvalitu poskytovania výchovy a vzdelávania**, nakoľko obmedzuje konkurenčné prostredie vytvorené pre poskytovanie výchovy a vzdelávania prostredníctvom ostatných ustanovení a právnych predpisov, keďže garantovanie vyššieho príjmu finančných prostriedkov z výnosu daní z príjmov nepriamo obmedzuje motiváciu verejných školských subjektov zvyšovať kvalitu nimi poskytovanej výchovy a vzdelávania.

V zmysle rozhodnutí Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 7/96, PL. ÚS 13/97 **nie je nerovnaké právne postavenie účastníkov hospodárskej súťaži v rozpore s článkom 55 ods. 2 ústavy**, pokiaľ ho zákonodarca ustanoví **vo verejnom záujme**. Môže tak urobiť aj napriek skutočnosti, že Ústava SR explicitne nezdôrazňuje požiadavku verejného záujmu v spomínanom článku, ale táto požiadavka patrí k všeobecným princípom implikovaným v princípoch tvorby práva v právnom štáte, ale len po dobu trvania verejného záujmu. V tomto prípade nemožno verejný záujem predpokladať, ale treba ho jasne **preukázať**.

Doposiaľ nebol verejný záujem štátu na zvýhodňovaní verejných škôl a verejných školských zariadení ustanovený v žiadnom právnom predpise. Dokonca zákonodarca v § 3 písm. p) Školského zákona deklaroval **rovnoprávnosť postavenia škôl a školských zariadení bez rozdielu zriaďovateľa** ako základný princíp na ktorom je vystavaný systém poskytovania výchovy a vzdelávania. Napriek tomu, však zákonodarca prostredníctvom mechanizmu financovania školských subjektov deformuje konkurenčné prostredie existujúce na trhu poskytovania výchovy a vzdelávania, a to prostredníctvom poskytnutia dotácie v rozličnej miere verejným školským subjektom na jednej strane a súkromným a cirkevným školským subjektom na strane druhej.

Mechanizmus financovania súkromných školských subjektov nie je založený na žiadnom legitímnom, a teda ústavne akceptovateľnom dôvode (cieľi) pričom tento môže vo svojej podstate pôsobiť na neverejných poskytovateľov výchovy a vzdelávania, až likvidačne. **Týmto konaním dochádza k porušeniu článku 55 ods. 2 Ústavy SR, nakoľko Slovenská republika porušila svoj záväzok vytvoríť rovnaké právne podmienky na ochranu a podporu hospodárskej súťaže vo vzťahu ku všetkým súťažiteľom na relevantnom trhu**⁴⁸.

⁴⁷ Nález ústavného súdu, sp. zn. PL. ÚS 13/2009

⁴⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 7/96

V.

Napádané ustanovenia právnych predpisov

V súlade s obsahom tejto sťažnosti navrhovateľ považuje:

1. **zákon o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení, ktorý sa obmedzuje iba na úpravu financovania verejných školských zariadení a zdrojov ich financovania,**
2. **§ 6 ods. 12 písm. g) zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve, ktorý diskriminuje súkromné a cirkevné školy a školské zariadenia v kontexte oprávnenia na poskytovanie rovnakého percenta výšky dotácie na prevádzku a mzdy na žiaka súkromnej a cirkevnej školy a dieťa súkromného školského zariadenia a**

§ 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády SR o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve, ktorý ustanovuje odlišný právny režim rozdelenia výnosu dane obciam podľa § 2 zákona o rozpočtovom určení výnosu z dane z príjmov územnej samospráve, a to v závislosti od toho, či ide o žiaka verejnej školy a dieťa verejného školského zariadenia alebo žiaka súkromnej/cirkevnej školy a dieťa súkromného/cirkevného školského zariadenia

v rozpore s článkom 12, článkom 42 a článkom 55 Ústavy SR.

PETIT

Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujeme, aby Ústavný súd Slovenskej republiky prijal tento návrh na ďalšie konanie a po jeho meritórnom prerokovaní vyniesol takýto

n á l e z:

Zákon NR SR č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov nie je v súlade s článkom 12 ods. 2, článkom 42, článkom 55 ods. 2 Ústavy SR a s článkom 14 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd a článkom 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd.

Ustanovenie § 6 ods. 12 písm. g) zákona NR SR č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve nie je v súlade s článkom 12 ods. 2, článkom 42, článkom 55 ods. 2 Ústavy SR a s článkom 14 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd a článkom 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd.

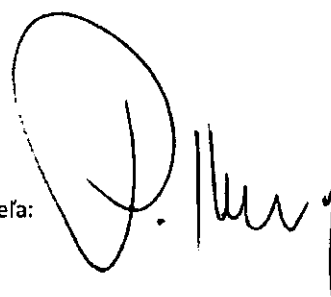
Ustanovenia § 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády Slovenskej republiky o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov nie je v súlade s článkom 12 ods. 2,

článkom 42, článkom 55 ods. 2 Ústavy SR a s článkom 14 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd a článkom 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd.

Súčasne navrhovateľ v súlade s § 26 zákona č. 28/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu SR o konaní pred ním a postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov žiada aby Ústavný súd SR prerokoval návrh na vyslovenie nesúladu prednostne a neriadil sa poradím v akom mu bol návrh predložený.

S úctou

za navrhovateľa:



advokát: